



EMPREENDEDEDORISMO SOCIAL EM PORTUGAL

CRISTINA PARENTE
EDIÇÃO

UNIVERSIDADE DO PORTO
FACULDADE DE LETRAS
PORTO

2014

12

Representações das relações entre o Estado e as organizações do Terceiro Setor: algumas pistas de análise

Paula GUERRA

ISUP/DSFLUP - Universidade do Porto

Mónica SANTOS

ISUP - Universidade do Porto

Este capítulo insere-se na dimensão macro de análise das orientações políticas nacionais de empreendedorismo social, direccionadas para as OTS¹. O principal objetivo deste capítulo é a exposição e a análise exploratória das representações dos dirigentes e actores-chave sobre as orientações e as medidas políticas que têm i) condicionado a atuação do setor em geral e ii) incentivado as práticas de empreendedorismo social, em particular.

Desta forma, a nossa atenção recai sobre um conjunto de dados recolhidos a partir de duas fontes de informação: em primeiro lugar, por via das entrevistas exploratórias não estruturadas aos 20 atores chave selecionados pela importância da sua atuação no campo do Terceiro Setor; em segundo lugar, pela abordagem extensiva à amostra de 89 OTS inquiridas.

No caso dos atores-chave, procuramos aferir (i) o seu conhecimento face às orientações e programas políticos nacionais e europeus que permitem o desenvolvimento de práticas de empreendedorismo social e (ii) o reconhecimento de obstáculos ou oportunidades conferidas pelas orientações dos programas políticos às suas organizações, aos seus associados ou organizações congéneres.

Relativamente aos inquiridos, analisamos um conjunto de dimensões, analiticamente relevantes, sobre o posicionamento dos mesmos no que respeita: (i) às iniciativas políticas de promoção e desenvolvimento do empreendedorismo social, da economia social e do Terceiro Setor em geral; (ii) às virtualidades ou aos condicionamentos decorrentes do regime jurídico da organização; (iii) ao grau de conhecimento e de acompanhamento das políticas e da legislação referente à economia social.

Antes contudo da descrição e análise dos dados empíricos a partir destas duas abordagens, faremos um breve esboço teórico sobre as relações entre o Terceiro Setor e o Estado, tendo em conta as particularidades da estrutura social portuguesa, com o objetivo de enquadrar teoricamente a análise dos dados. Uma vez discutidos e articulados os dados provenientes das diferentes técnicas, procuraremos, em jeito de síntese, apurar algumas pistas exploratórias sobre os modelos de atuação entre o Estado e as entidades de Terceiro Setor, no tocante às políticas que podemos incluir no espectro do empreendedorismo social português.

1. Articulações entre o Estado e as organizações do Terceiro Setor português: retomando os principais eixos de análise

Segundo Quintão (2011), é com a implantação do regime democrático que se assiste à recomposição do Terceiro Setor português e é com a entrada na Comunidade Económica Europeia que se inaugura um período de maior estabilização, visível no crescimento do número e do tipo de organizações que o compõem. Em termos da evolução do setor, a autora lembra o dinamismo sentido ao nível associativo, com o nascimento de novas áreas de intervenção, tais como a defesa dos direitos humanos, a sensibilização e reivindicação da sustentabilidade ecológica ou a progressiva implementação de organizações com intervenção internacional, como as associações de cooperação internacional, de ajuda humanitária ou de comércio justo.

Concomitantemente, permanece o peso e o papel de organizações ligadas à Igreja Católica, como as misericórdias e os centros paroquiais e sociais, no domínio da assistência a públicos mais desfavorecidos. As IPSS, a cujo estatuto acresce diferentes formas jurídicas, têm registado um aumento significativo (Quintão, 2011) e dados de 2007 indicam que aproximadamente 60% destas instituições teve a sua origem em iniciativas ligadas à Igreja (Joaquim, 2007).

Do que foi dito atrás, é facilmente perceptível uma das principais características do Terceiro Setor português: a sua configuração heterogénea. De facto, o setor compreende um conjunto de organizações diversas desde as associações, cooperativas, fundações, IPSS, mutualidades, entre outras, cuja representação dentro do tecido institucional varia muito (Parente, 2012; Quintão, 2011).

Esta diversidade, segundo Hespanha (2000), embora possa condicionar sobremaneira a autonomia e a capacidade do setor na partilha de princípios e objetivos comuns, é também o seu principal trunfo, uma vez que esta versatilidade permite um contínuo (re)ajuste à natureza mutável e complexa dos problemas e à plasticidade da condição dos destinatários.

Perante esta configuração organizativa, importa perceber quais os papéis que o Terceiro Setor assume no contexto da sociedade portuguesa. Sabemos que o desenvolvimento deste setor varia em função dos diferentes modelos sociais nacionais, enquanto produto sócio histórico específico destes, sendo fruto inevitavelmente de uma dimensão política, e designadamente das políticas públicas (Laville, 2000), mas também enquanto resultado do conjunto de interações entre poderes públicos e iniciativas heterogêneas da sociedade civil, mais ou menos formais e organizadas, que se traduzem em efeitos mútuos que vão variando no tempo e no espaço, no tocante à intensidade e às modalidades. Ferreira (2004) cita Gridon, afirmando que “a heterogeneidade do Terceiro Setor faz com que ele seja encarado ou como opositor ou como aliado, como substituto ou como complementar, quer do setor estatal quer do setor mercantil, consoante as organizações, as perspetivas teóricas e políticas e as sociedades” (2004, p. 74). Na interação com o poder estatal, o papel do Terceiro Setor em Portugal pode, como adianta Santos (1999, p.34), limitar-se à execução de determinadas políticas públicas, mas pode envolver igualmente a escolha das políticas e a formação da própria agenda política, em processos de complementaridade ou confrontação com o Estado. As relações entre Estado e Terceiro Setor podem ser múltiplas e têm-se caracterizado por ritmos e formas próprias. Se, durante o regime ditatorial português, as organizações do Terceiro Setor foram controladas e instrumentalizadas por um regime corporativo e assistencialista (Quintão, 2011; Parente, 2012), a partir da Revolução de 1974, estas relações complexificaram-se, ora avançando ora recuando os discursos de autonomia e complementaridade entre Estado e Terceiro Setor, em dinâmicas frequentemente dúbias e contraditórias (Hespanha, 2000; Franco, Sokolowski, Hairel & Salamon, 2005). Franco et al. (2005), num estudo sobre o setor não lucrativo português, adiantam que o Estado após o 25 de Abril tem privilegiado o desenvolvimento de entidades não lucrativas, limitando ao mesmo tempo a sua independência e campo de atuação. Se, por um lado, estas dinâmicas contribuíram para o reconhecimento da importância das relações entre Estado e setor não lucrativo, por outro, fica patente a ambiguidade das funções e papéis dos agentes, das fontes de financiamento e do grau de cooperação entre os atores. É a partir de 1980 que novos enquadramentos legais contribuíram para que muitas organizações se tornassem produtoras de bens e serviços subcontratados pelo Estado (Ferreira, 2000), engendrando o designado modelo «pluralista» (Perista, 2001) de um sistema cujas responsabilidades seriam partilhadas entre o Estado e o setor não governativo e não lucrativo, modelo aliás intimamente relacionado com a parca consolidação do Estado Providência em Portugal.

Esta ambiguidade de papéis, aliás patente no caráter disperso e fragmentado da legislação referente ao setor (Quintão, 2004), e os condicionalismos verificados têm conduzido à contínua incapacidade ou capacidade limitada do Terceiro Setor em gerar recursos, constituindo esta dependência financeira face ao Estado uma das suas principais debilidades.

Importa lembrar Santos (1994) quando este refere que o recuo das competências estatais impõe uma sociedade civil secundária, ligada a novas instituições não

lucrativas, ou a (re)emergência de instituições já existentes e que, no fundo, mantêm a dependência, sobretudo económica, face ao Estado, conferindo a este ator a sua centralidade e ascendente regulador (Santos, 1994). Se, por um lado, o Estado vê recuar o seu controlo da regulação social, por outro lado, adquire o controlo da meta-regulação: “da seleção, coordenação, hierarquização e regulação dos agentes não estatais que, por subcontratação política, adquirem concessões de poder estatal” (Santos, 1999, p.39).

No intuito de procurar outras pistas que nos pudessem elucidar sobre as diferentes modalidades de relação entre o Estado e o designado Terceiro Setor, consideramos Dörner (2008) e as tipologias por ele identificadas e ilustrativas da diversidade de relações possíveis entre estes atores. A primeira tipologia, de Adil Najam (2000 *apud* Dörner, 2008), socorre-se de duas dimensões, a concordância de objetivos (fins) e a concordância com estratégias (meios) para a combinação de diferentes cenários: há *cooperação* entre o Estado e o Terceiro Setor quando há consenso nestas duas dimensões; *compromisso* - numa vertente de *complementaridade* - quando existe partilha de objetivos, mas não de estratégias e, numa vertente de *cooptação*, quando há ausência de objetivos comuns embora exista concordância em termos de estratégias. A complementaridade converte-se em *suplementaridade* quando é o próprio Terceiro Setor a financiar a sua intervenção. A *confrontação* acontece quando há discordância em ambas as dimensões.

Numa outra abordagem, Coston (1998 *apud* Dörner, 2008) apresenta uma escala para apreender a capacidade do Estado em aceitar o pluralismo institucional perante atores não estatais, sendo que a escala varia entre a *resistência*, *neutralidade*, *indiferença* ou o *apoio ativo*. Num outro registo, Brinkerhoff (2002 *apud* Dörner, 2008) apresenta uma tipologia com base em duas dimensões, a mutualidade e a identidade organizacional. A tipologia varia entre a parceria real, contratual, extensão e cooptação. Há parceria real quando os atores têm igual oportunidade de influenciar as decisões. Quando um ator tem primazia no estabelecimento de objetivos, mas ao outro ator é-lhe conferida liberdade de participar ou não, estamos perante a relação contratual. Há extensão quando o ator mais fraco não tem capacidade de escolher ou influenciar as decisões. Por fim, a cooptação resulta na capacidade de o ator mais forte interferir e destruir a identidade organizacional do outro.

Young (1999, 2000 *apud* Dörner, 2008) analisa esta relação a partir da *suplementaridade* (divisão horizontal do trabalho), *complementaridade* (divisão vertical do trabalho) ou *rivalidade*. Já os autores Kuhnle e Selle (1992 *apud* Dörner, 2008) concetualizam a relação quanto ao distanciamento entre entidades do Terceiro Setor e atores estatais, no que concerne à facilidade e frequência da comunicação, e quanto à (in)dependência daquele setor, inerente ao nível de controlo ou autonomia (visível nos tipos de acordos de financiamento). O cenário de *autonomia separada* ocorre num contexto de fraca comunicação e apoio financeiro e, por conseguinte, não há controlo entre os atores. No cenário de *dependência separada*, à inexistência de financiamento acresce o carácter unidirecional da comunicação, permitindo maior controlo do Estado sobre o Terceiro Setor. O cenário de *dependência integrada*

aponta para a existência de financiamento mas, também, do controlo sobre o setor. Por fim, no quadro de *autonomia integrada*, as organizações do Terceiro Setor têm um forte apoio financeiro, embora não estejam sujeitas a forte controlo/influência do Estado. Os autores defendem a inexistência de um cenário ideal, assumindo que a relação se pauta, necessariamente, pela competitividade e conflito.

Por último, destaca-se a tipologia construída por Kramer, Lorentzen, Melief e Pasquinelli (1993 *apud* Dörner, 2008) com base em duas dimensões: a provisão financeira e a produção de serviços. Num quadro de *governança dominante*, é o Estado quem assegura estas dimensões. Num quadro de *dominação do Terceiro Setor*, o financiamento e a prestação de serviços é de responsabilidade do setor não estatal. Num cenário de *relacionamento dual*, afere-se uma posição de equidade em termos de financiamento e prestação de serviços. Num cenário de *relacionamento colaborativo*, o Estado assegura o financiamento e delega a prestação dos serviços. Num cenário de *relacionamento de complementaridade*, verifica-se a parceria positiva através da extensão dos serviços públicos, por via da disponibilização de serviços similares. Num cenário de *relacionamento complementar*, há também uma parceria de extensão de serviços, embora estes sejam distintos. Finalmente, num cenário de *relacionamento rival*, a ação do Terceiro Setor representa uma alternativa ao serviço público.

Apesar das abordagens distintas elencadas anteriormente, sobretudo ao nível das dimensões de relação e categorizações inventariadas, conseguimos verificar similitudes entre elas. Primordial parece ser a dimensão do financiamento, enquanto meio de dependência face ao Estado ou enquanto meio de autonomia do Terceiro Setor. No mesmo patamar, a dimensão relativa ao tipo de prestação que é devotada ao Terceiro Setor, numa lógica suplementar, complementar ou alternativa. De forma geral e grosseira, se podemos antever dois extremos nestas relações, a cooperação ou a rivalidade, o fosso entre estes dois extremos é pautado por um conjunto imenso de combinações e compromissos possíveis. Esperamos, a partir da exposição destas tipologias, enquadrar e vincular as representações dos atores chave e das organizações do Terceiro Setor inquiridas às diferentes modalidades identificadas, procurando descortinar pistas que elucidem as relações com o Estado, sobretudo aquando dos obstáculos identificados pelos atores. Tendo em conta a literatura e obstáculos mais evidenciados nos discursos dos nossos atores, podemos antever a maior utilidade das últimas duas tipologias na análise da articulação entre Estado e Terceiro Setor português. Procuramos, por isso, contribuir para a exploração analítica destas relações, tendo em atenção o quadro que se vislumbra de partilha de responsabilidades entre as autoridades públicas centrais e locais no tocante à intervenção em matéria de coesão social ou, numa versão menos otimista, a um quadro de delegação e/ou esvaziamento de funções e dos papéis estatais para as entidades do Terceiro Setor, em lógicas ainda pouco claras relativamente, por exemplo, ao enquadramento legal e à autonomia económica do setor. Esta tendência de autonomia económica das organizações assume, na atualidade, uma importância crescente na discussão sobre o futuro do Terceiro Setor e é ainda uma das dimensões fulcrais do conceito de empreendedorismo

social. Não sendo nosso objetivo aqui discutir este conceito, importa referir que ele tem sido construído a partir da articulação entre os princípios das organizações não lucrativas e os métodos e ideias de negócio dos campos da gestão e da economia, com vista à maior eficácia e sustentabilidade económica daquelas organizações (Mair & Marti, 2006). Estas dinâmicas efervescentes do empreendedorismo social, entendidas também como uma renovação do próprio Terceiro Setor, poderão ser equacionadas enquanto aposta na emergência de um novo dinamismo social. Vejamos qual a perceção e o posicionamento dos atores chave entrevistados sobre as políticas de fomento do empreendedorismo social em Portugal e na Europa e sobre os principais constrangimentos e oportunidades, no que diz respeito às orientações dos programas políticos por eles identificados como os mais importantes no espaço do Terceiro Setor, economia social e empreendedorismo social². Com base nestas perspetivas, procuraremos aferir o grau de conhecimento destes atores perante as dinâmicas do empreendedorismo social e discutir as articulações existentes entre o Estado e o Terceiro Setor à luz das tipologias apresentadas, com particular enfoque no papel desempenhado pelo Terceiro Setor e na sua (in)dependência financeira face ao Estado.

2. Representações dos atores chave acerca das políticas de apoio ao empreendedorismo social

As entrevistas aos atores chave permitiram-nos descortinar, numa primeira abordagem ao terreno, um conjunto de representações sobre as orientações políticas no âmbito do empreendedorismo social, assim como as principais oportunidades e constrangimentos sentidos pelos atores e suas instituições. Foram realizadas 20 entrevistas a atores chave³ com as seguintes proveniências e designações: oito organizações de cúpula setorial (A, B, C, D, E, F, G e H), duas organizações políticas (O e P), três organizações de investigação e formação (I, J e K), duas representantes de programas de fomento (1 e 2), três instituições e atores ligados ao ensino (L, M e N) e duas informantes com pluralidade de pertenças ligadas à problemática (1 e 2).

Considerando o primeiro eixo referido, sobre as políticas nacionais, importa referir que apenas dois atores chave (Organização L e Informante 2) desconhecem quaisquer orientações políticas de enquadramento, embora esse desconhecimento não implique a inexistência das mesmas. Contudo, há nove organizações (Organização D, G, H, Organização O, Organização I, J, K, Programa de fomento 1 e Organização M) que afirmam o reduzido fomento ou mesmo a inexistência de políticas de empreendedorismo social. Ficam aqui alguns excertos ilustrativos:

“São paradoxais a maior parte das políticas públicas nesta área [...] há um problema estrutural [...] que é muito pertinente e continua na agenda, estes anos todos depois que é não haver uma legislação específica para este setor. Se não considerar este setor, mesmo estando definido na Constituição, é muito complicado termos políticas públicas desenvolvidas que possam potenciar o seu crescimento e as organizações do Terceiro Setor.” (Organização H)

“Nos últimos anos tem havido grandes limitações, sobretudo neste último quadro comunitário temos sentido fortes limitações ao desenvolvimento da economia social e solidária e à iniciativa dos empreendedores sociais. Este quadro comunitário está muito formatado.” (Organização G)

Porém, nove dos atores chave demonstram conhecimento, sobretudo ao nível das políticas e orientações mais direcionadas para o seu tipo de organização, evidenciando um posicionamento de autocentramento, comum em muitas esferas organizativas apesar de o próprio Terceiro Setor, espaço onde atuam estes atores, ser alvo de um progressivo reconhecimento nos média e na comunidade científica (Quintão, 2011).

No que respeita a referências específicas a programas ou a atores, dois pontos merecem ser retidos: o EQUAL e a CASES foram citados por 12 atores chave. Este padrão de resposta releva a importância do programa EQUAL em Portugal e o seu carácter pioneiro e fundador; no que respeita a metodologias de intervenção, alicerçadas na participação e no envolvimento dos beneficiários, com iniciativas específicas em torno da economia social. Também a CASES tem como objeto promover o fortalecimento da economia social, com vista ao aprofundando da cooperação entre Estado e as organizações que a integram. Vejamos alguns dos excertos referentes ao EQUAL e à CASES:

“Um programa como o EQUAL, na minha opinião, fez mais pelo debate e pela construção de conceitos do que qualquer política que me lembre de ter sido traçada.” (Organização F)

“Para mim é um erro não tornar os princípios e as metodologias EQUAL transversais a todas as linhas, prioridades e programas políticos. Mas o EQUAL é determinante e foi determinante no desenvolvimento de uma data de iniciativas que hoje eu considero de empreendedorismo social.” (Organização H)

“A Cooperativa António Sérgio para a Economia Social apresenta-se como um ator, não é bem público nem privado, é duplo, porque tem cooperantes públicos e privados, pelo menos nos seus estatutos tem lá grandes responsabilidades tanto no fomento da economia social como na questão do micro crédito.” (Programa de fomento 1)

Outro programa presente em quatro das entrevistas foi o QREN (2007-2013). Sendo o quadro estratégico de referência nacional até 2013, o QREN é mais do que um programa específico, visto que se apresenta como um conjunto de possibilidades de financiamento que sustentaram vários programas e setores nos últimos anos. No que às organizações do Terceiro Setor diz respeito, embora não haja referência direta a eixos específicos, assume relevância o POPH (2007-2013) e em particular o eixo Prioritário 5 - Apoio ao Empreendedorismo e à Transição para a Vida Ativa; e o Eixo Prioritário 6 - Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento Social.

Outros programas, atores e iniciativas foram também mencionados, embora com reduzida frequência. A título de exemplo, lembramos o CNES, o PADES, o PROGRESS, o Programa Escolhas, entre outros. Uma vez que estamos perante instituições de

representação de cúpula, representantes de programas políticos e de política estatal, seria de facto expectável esta maior sensibilidade e familiaridade perante os instrumentos de política.

“Tem havido uma relação muito próxima das ONGD com o Ministério da Tutela e com as instituições da tutela, têm vindo a ser definidos uma série de mecanismos legais e instrumentos operacionais e de financiamento e as ONGD têm vindo a profissionalizar-se.” (Organização A)

Do que foi dito, concluímos que quase metade dos entrevistados admite o reduzido ou o inexistente incremento do empreendedorismo social embora, em simultâneo, mais de metade reconheça políticas na sua área concreta de intervenção. O EQUAL, a CASES são as iniciativas mais citadas, revelando uma valorização do carácter pioneiro no desenvolvimento de metodologias e projetos que promovam o crescimento do Terceiro Setor e da economia social.

Relativamente às políticas e orientações europeias, pelo menos 11 dos entrevistados mostraram um grande desconhecimento face aos instrumentos de política europeia e suas orientações e concretizações. Tal posicionamento sedimenta-se no facto de não fazerem qualquer tipo de referência, ora porque não constitua uma área com que habitualmente trabalhem ora porque simplesmente referem não conhecer ou ter pouco conhecimento. Entre aqueles que evidenciam algum posicionamento perante as políticas europeias, há que salientar o carácter disperso ou pontual por parte das instituições europeias e sua consequente não disseminação e não apropriação à escala nacional. É referido, ainda, que a Europa apenas emite orientações gerais, mas falha na concretização em diretivas específicas, isto é, parece não haver um esforço de apropriação específico em função dos territórios/países, o que inviabiliza, por vezes, a aplicação eficaz e eficiente das políticas.

“A Europa tem a contradição que os países todos têm, que são as políticas setoriais. A questão das políticas integradas é uma coisa que ainda vai demorar muitos séculos, se alguma vez lá chegarmos. E, portanto, há políticas setoriais que parecem seguir no bom sentido, naquele que estamos aqui a falar, e há outras políticas que não tanto.” (Programa de fomento 1)

“Nesta grande área do social, tudo o que eu tenho visto é, desde o consulado Barroso, um grande abandono desta área. Obviamente que, de vez em quando, saem umas orientações e umas coisas que aparentemente vêm mudar o mundo e que não mudam coisa nenhuma.” (Programa de fomento 2)

“E depois há uma resolução importante do Parlamento Europeu, mas ao nível de políticas concretas, não há medidas nem políticas concretas dirigidas.” (Organização H)

Contudo, foram mencionadas algumas políticas concretas: o programa EQUAL foi mencionado duas vezes, para além de alusões ao PROGRESS, a linhas de Micro

Crédito, à Estratégia UE 2020 e ainda o exemplo da Alemanha através da rede COPIE. Estes programas/redes tiveram um efeito estruturante alargado, tanto nacional como internacionalmente, na coordenação e estruturação da economia social europeia. Estes programas têm apoiado projetos que implicam a participação de organizações da economia social e também incluem conferências e debates, que são fatores fundamentais para difundir o conceito.

“A Alemanha foi o país que mais desenvolveu, basta ver a rede COPIE. Com a convicção de que é fundamental conhecer e combater as razões que bloqueiam as iniciativas de autoemprego por parte dos setores mais vulneráveis da sociedade, a Comunidade de Prática Europeia para o Empreendedorismo Inclusivo (COPIE) desenvolveu a “Ferramenta Europeia para o Empreendedorismo Inclusivo - COPIE tool”. (Organização M)

“Nas questões do Micro Crédito, das linhas de micro crédito, a UE tem feito uma série de coisas, criou uns planos. E há mais duas ou três linhas. Acho que, apesar de tudo, a UE tem feito umas coisas, também pontuais, mas tem feito umas coisas, sim.” (Informante 1)

Lembramos que dois dos entrevistados sugerem a importância e a necessidade de reforçar a figura da empresa/negócio social:

“Em Inglaterra, as empresas sociais podem distribuir 20% dos seus lucros e o resto têm que reinvestir no negócio e, por isso, têm um benefício fiscal...” (Informante 1)

“Sei que há um movimento de uma comissão no Parlamento para a criação de um enquadramento de lei, que reconheça a existência de um negócio social, por exemplo que é algo que a Itália, Espanha, Bélgica já têm.” (Organização F)

Do que foi exposto, concluímos que, do posicionamento mais genérico dos entrevistados, parece existir alguma dificuldade em aceder ao *mainstream* político, não obstante o reconhecimento de que a economia social já é autenticada na regulação dos fundos estruturais e nas orientações para o emprego.

De salientar ainda que, ao nível político, dois entrevistados lembram o caso inglês, que parece ser encarado como o maior exemplo onde o conceito de Terceiro Setor foi incorporado no discurso e ação política, com a chegada do Partido Trabalhista ao governo em 1997 (na perspetiva que ficou conhecida como *Third Way*). A Terceira Via do Partido Trabalhista representa um papel mais ativo do Terceiro Setor na sociedade e um compromisso efetivo do Estado na consolidação do mesmo.

“Caso que conheço mais avançado nesse aspeto, aqui na Europa, é na Inglaterra que criou um gabinete do Terceiro Setor e existe um ministro do Terceiro Setor. O papel desse gabinete é cuidar de: primeiro, fortalecer, fazer uma ponte entre a organização social e o Estado [...]. Ele também existe para promover a cultura dessa inter-relação entre governo e sociedade civil.” (Organização A)

“Em Inglaterra foi criada há uns anos atrás um conceito que é o de Community Interest Company, precisamente para tentar encontrar [...] uma estrutura legal, do que seria

uma empresa social. E há neste momento uma grande preocupação com o Governo atual, do David Cameron, em, no fundo, fazer um push para o que chamam de Big Society. Portanto realmente isto está na agenda.” (Informante 1)

Voltando-nos, agora, para os obstáculos que as políticas nacionais representam para as entidades, deduzimos que é no campo político e no campo legal que mais constrangimentos existem. No campo legal, a insuficiente legislação surge como principal obstáculo. Entre os entrevistados, 11 (Organização B, F, H, Organização O, Organização I, J, K, Programa 2, Organização M, N, Informante 1) indicam a ausência ou o insuficiente enquadramento legal do Terceiro Setor e da economia social, a falta de códigos e estatutos adequados às especificidades do setor, reveladores do desconhecimento dos legisladores dos modos de funcionamento destas instituições.

“Não haver uma legislação específica para este setor. Se não considerar este setor como um setor de facto, mesmo estando definido na Constituição, é muito complicado termos políticas públicas desenvolvidas que possam potenciar o seu crescimento e as organizações do Terceiro Setor, tirando algumas delas com maior impacto político e maior visibilidade, são consideradas [organizações do Terceiro Setor] como uma extensão do Estado na prestação dos serviços sociais. E isto, para mim, é o grande entrave para o desenvolvimento das respostas sociais e das organizações em Portugal.” (Organização H)

O reduzido ou o inadequado enquadramento político-legal, mas também a indefinição do papel do Terceiro Setor, têm permitido uma diminuta proteção económico-fiscal, nomeadamente no que toca à questão da não isenção fiscal (referido por quatro entrevistados), o que compromete o papel destas organizações:

“Nós aqui em Portugal, na última reforma do código contributivo demos mais uma “machadadazinha” no Terceiro Setor ao aumentar os impostos e ao acabar com a diferenciação positiva das cooperativas, ficámos ainda menos concorrenciais do que já éramos.” (Organização L)

O carácter avulso e fragmentado das orientações programáticas e da legislação parece refletir a ambiguidade dos papéis e funções dos atores no campo político. Entre as principais condicionantes, há uma frequente enunciação do reduzido diálogo entre Estado e as organizações do Terceiro Setor, edificando barreiras ao incremento e ao investimento no empreendedorismo social e no Terceiro Setor em geral. As dimensões da frequência da comunicação e da autonomia económica são apontadas pelo modelo de Kuhnle e Selle (1992 *apud* Dörner, 2008) para a determinação do grau de distanciamento e controlo entre os dois atores analisados. A comunicação reduzida ou unidirecional e a dependência financeira face ao Estado sugerem o cenário da *dependência integrada*, do controlo do Estado face ao Terceiro Setor. Neste sentido, atente-se aos 12 atores chave (Organização A, B, C, D, F, H, Organização P, Organização J, K, Programa de fomento 2, Organização M e N) que referem a falta de diálogo, a secundarização e a indefinição do papel do Terceiro Setor por parte do Estado.

“Não há diálogo [...] por várias razões, por culpa do Estado, por culpa das organizações. Isto aqui é partilhado. As relações entre os Estados e as organizações em todas as partes do mundo [...] não são um processo estável.” (Organização P)

“O Terceiro Setor, entendido como espaço económico forte e poderoso, gerador de emprego, gerador de riqueza, nunca foi valorizado e, portanto, também não é aliciante para as pessoas.” (Organização F)

É importante reter o pressuposto identificado no primeiro excerto relativo às relações não estáveis entre Estado e organizações, embora aqui a responsabilidade não seja atribuída exclusivamente ao primeiro. A competitividade e conflito, inerente às relações entre os atores, vão de encontro ao enunciado por Kuhnle e Selle (1992 *apud* Dörner, 2009) sobre a ausência de relações perfeitas ou totalmente harmoniosas. A Organização B retoma a indefinição do papel do Estado perante o Terceiro Setor e a natureza do relacionamento entre atores. O Estado tem de decidir o que quer fazer, é o repto lançado. Parece ser desejável que o Estado assuma um compromisso entre os cenários identificados por Adil Najam (2000 *apud* Dörner, 2009) da complementaridade, da suplementariedade ou da cooptação ou, tal como é referido por Kramer et al. (1993 *apud* Dörner, 2009), do relacionamento colaborativo, de suplementariedade ou de complementaridade. Pretende-se que o setor seja uma extensão dos serviços e bens do Estado, que o substitua ou que confira serviços distintos? E qual o grau de autonomia expectável de acordo com as funções intrínsecas aos diferentes cenários? As organizações parecem não ter uma interpretação consensual destas questões. A aprofundar o distanciamento provocado pela reduzida comunicação, a não inclusão das organizações de forma ativa na formulação e discussão de políticas indicia novamente a secundarização e a ausência de reconhecimento, na prática, destas entidades no sentido da melhoria e da adequação à realidade dos próprios projetos e políticas afetas ao Terceiro Setor.

“Mas depois tem o outro lado, que é: somos muitos na implementação das medidas, mas depois não nos ouvem para alterar essas medidas... Implementamos, recebemos os obstáculos dessas medidas, percebemos como podemos melhorar, e depois todo esse know-how nem sempre é aproveitado pelos políticos.” (Organização M)

“Nós sentimos que quando somos chamados já está tudo definido, por muito que se diga ou se deixe dizer, aquilo já está formatado, conseguimos ajustar uma ou outra coisa, mas muitas das vezes somos informados só para validar.” (Organização A)

“Não tem havido espaço para a constituição de equipas, de momentos de reflexão com os técnicos e com a população em geral. As medidas são muito institucionais.” (Programa de fomento 2)

Outra das dimensões mais importantes no processo de articulação remete para o grau de autonomia do setor, mensurável pelos modelos de financiamento. Dos 20 entrevistados, oito referem a ausência de diversificação de fontes de financiamento e a escassez de recursos.

“Tem havido grandes limitações, sobretudo neste último quadro comunitário. Temos sentido fortes limitações ao desenvolvimento da economia social e solidária e à iniciativa dos empreendedores sociais. Este quadro comunitário está muito formatado e se as pessoas não têm projetos e ideias que se encaixem rigorosamente nos programas é muito difícil...é muito difícil nós desenharmos projetos que respondam, ao mesmo tempo, às necessidades do território e às exigências dos programas.” (Organização G)

“A ideia é obrigar as organizações a autonomizar-se do Estado mas por outro lado não podes desenvolver negócios ou atividades paralelas porque tens de fazer isto. Estão a deitar por terra o que poderia ser a autonomização das organizações.” (Organização H)

As dificuldades de financiamento oscilam entre a rigidez dos programas e a contradição entre o objetivo de autonomizar o Terceiro Setor e os obstáculos à sua concretização, aludindo-se certamente ao constrangimento e às tensões entre a missão das organizações sociais, as suas respostas às necessidades locais e os financiamentos. Parece haver a ideia generalizada de que estas instituições representam um papel de substituição do Estado e que, em troca disso, deveriam ter condições específicas na capacidade de influenciar as decisões do próprio Estado. Novamente, o que está em questão é o próprio papel do Estado e o que compete a cada uma das entidades. É de referir a espiral da dependência, patente nas afirmações do Representante político 2 e da Organização G. Segundo estes, a dificuldade em recorrer a outras fontes financeiras resulta da pouca profissionalização dos quadros, a que subjaz, por sua vez, a escassez de recursos e subsequente incapacidade das organizações em “manter quadros”:

“Há um mercado altamente competitivo a nível internacional onde Portugal se inclui, com verbas muito escassas porque há uma grande quantidade e diversidade de organizações e o que nós assistimos é que há, de facto, a capacidade de um grupo restrito de organizações portuguesas conseguirem responder àquilo que são os critérios internacionais de financiamento [...] as nossas organizações, a maior parte delas, têm uma grande dificuldade em manter quadros que lhes permitam depois haver este salto para a profissionalização.” (Organização P)

Tal como foi referido anteriormente, o Estado, sobretudo após a revolução de 1974, tem privilegiado o desenvolvimento de entidades não lucrativas, embora, em simultâneo, limite a sua independência e campo de atuação. A natureza dispersa e descontínua do enquadramento legal do Terceiro Setor; o caráter dubio dos papéis e funções relativas quer ao Estado quer ao Terceiro Setor; a dependência financeira das instituições, assinaladas já, contribuem para o perpetuar desta reduzida autonomia do setor. É ainda de salientar, entre os constrangimentos identificados, a ausência de um sistema de avaliação e monitorização das instituições e seus impactos (Organização C, E, Organização O, Organização K e Informante 1). Esta parece-nos uma dimensão de posicionamento muito importante, pois alerta claramente para a necessidade de uma avaliação de desempenho, instrumento fundamental de gestão das relações sociais institucionais.

“Que não há nenhum sistema público obrigatório de avaliação de impacto das instituições sociais. Por que é que o Governo não impõe um sistema de monitorização ou

de avaliação? [...] Também podíamos certificar excelência de gestão, podíamos certificar impacto...” (Informante 1)

A par da vulnerabilidade do setor, resultante destes condicionalismos perpetrados pelo Estado português, e transposta para o inexistente ou o desadequado enquadramento político-legal, acresce a própria inconsistência do setor, no que toca à definição comum e interna de objetivos e estratégias.

“Há aqui várias questões a serem discutidas, a questão concorrencial, se é justo ou se não é, depois dentro da própria CASES há quem defenda outras perspetivas, há quem defenda que as IPSS e equiparadas, ou seja, o Terceiro Setor, devem ter as duas vertentes, devem ter respostas consideradas dentro da área social e outras dentro da área não-social, ou seja, se já visarem o lucro, dentro de outras regras. Apesar disso, é difícil conciliar dentro de uma instituição cujas contas são comuns, não é?” (Organização B)

Ainda no âmbito das entrevistas aos atores chave foi recolhida igualmente informação sobre as oportunidades conferidas pelas políticas de desenvolvimento do empreendedorismo social, da economia social e do Terceiro Setor. Porém, os discursos evidenciaram alguma dificuldade na resposta a esta questão, mais do que oportunidades concretas, verificou-se uma maior frequência no registo de propostas de cenários desejáveis, ou seja, objetivos ou aspetos que as organizações ainda não viram concretizados. Como iremos verificar, há uma enorme diversidade de expectativas, o que, a nosso ver, resulta da própria heterogeneidade intrínseca ao setor. Assim, entre os principais aspetos inventariados, salientamos: o apelo ao enquadramento legal do negócio social e ao fomento de iniciativas locais (Organização L, Informante 1); a revisão da lei das ONGD (Organização A); a maior capacitação da sociedade civil e a promoção de parcerias entre as organizações e o setor privado. Neste cenário apontado pelo Representante 2, as organizações seriam, idealmente, sustentáveis e o Estado apresentar-se-ia enquanto facilitador na promoção de parcerias ou um parceiro aquando de interesses consonantes com o setor, numa lógica de compromisso, de complementaridade ou de suplementaridade (Najam, 2000 *apud* Dörner, 2009).

Em conexão com os constrangimentos económicos, a Organização G faz alusão a um cenário de maior flexibilidade dos programas de apoio financeiro, para haver maior compatibilidade com as necessidades territoriais, assim como sugere o alargamento do período de financiamento, entre cinco a 10 anos, de forma a criar-se um contexto de maior estabilidade. Acrescenta-se ainda o necessário reconhecimento político do papel do empreendedor social e a potencialidade do fomento de parcerias público-privadas, no sentido da dinamização do Terceiro Setor, tal como a Organização P também sugerira. A Organização I sugere projetos de lei de criação de empresas sociais. O papel do Estado, novamente enquanto facilitador, passaria por criar condições e desbloquear, em termos legislativos, o investimento e o acesso a fontes de financiamento. A Organização H propõe uma secretaria de Estado para o setor social e a partilha de conhecimento de forma à criação de escala. Para a Organização N dever-se-ia distinguir as entidades com prática social que conferem recursos e/

ou serviços ao próprio Estado, dando primazia àquelas cujos princípios respeitam a economia social, mais numa lógica de extensão e substituição das funções estatais. Para a Organização O, o fomento passa por apoios a projetos, nomeadamente, as incubadoras, linhas de crédito e sobretudo o controlo e avaliação dos seus impactos. Refere-se ainda a aposta na descentralização, na capacitação das comunidades e nas dinâmicas locais, cenário também elencado pelo Programa de fomento 1. Este representante lembra ainda a sustentabilidade do setor, as parcerias e redes, o apoio aos empreendedores e ao micro crédito. A Organização K considera fundamental a criação de um Departamento de Inovação Social que defina um plano estratégico, de modo a reformar as entidades e a incitar a regulação das incubadoras sociais. Por fim, na Organização J, apela-se à melhoria dos modelos de gestão das organizações da economia social.

Do que foi enunciado, embora haja cenários em comum, ressalta a diversidade e a pluralidade de expectativas e ensejos - refletindo a particularidade dos tipos de atores e seus campos e interesses específicos - o que, de uma forma geral, é revelador da fragmentação do setor.

3. Da relação entre o Estado e o Terceiro Setor: apresentação e discussão dos dados do inquérito por questionário

Iremos agora focar-nos na análise do posicionamento da amostra de 89 OTS face ao Estado, procurando igualmente antever os tipos de modelos de relacionamento e as consequentes representações entre estes atores.

Olhando agora os resultados da abordagem extensiva, num primeiro momento, aborda-se o *posicionamento das organizações face ao desenvolvimento de políticas e legislação para o Terceiro Setor e que influenciem cada organização em particular*. Este posicionamento foi analisado, tendo em conta diferentes iniciativas: os subsídios e os programas de apoio financeiro do Estado; os incentivos fiscais; os instrumentos de regulação de atividades; as políticas e programas de formação profissional; e os programas e projetos de enquadramento do setor. Aferindo cada uma destas iniciativas, no que respeita a subsídios e programas de apoio financeiro de Estado, mais de metade das organizações (59,8%) considera que têm sido tomadas iniciativas criadoras de oportunidades para a sua organização (Quadro 1). Verifica-se, contudo, os 14,9% que, mesmo admitindo a tomada de iniciativas em geral neste domínio, não reconhecem qualquer impacto para a sua organização. A salientar, ainda, os 10,3% que desconhecem qualquer iniciativa. Estes dados sobre a tendência geral de posicionamento dos atores chave parecem indicar que quase 60% das organizações inquiridas têm beneficiado de algum tipo de apoio financeiro por parte do Estado.

Quadro 1 - Perceção acerca das iniciativas do Estado e seus impactos nas organizações

	Subsídios e programas de apoio financeiro do Estado	Incentivos fiscais	Instrumentos de regulação de atividades	Políticas e programas de formação profissional	Programas e projetos de enquadramento do setor
Desconheço	10,3	13,6	13,3	20,7	23,0
Não tem sido feito nada neste domínio	6,9	23,9	20,5	11,5	10,3
Iniciativas que criam oportunidades	59,8	33,0	20,5	46,0	39,1
Iniciativas que criam obstáculos	8	11,4	22,9	3,4	2,3
Iniciativas sem impacto	14,9	18,2	22,9	18,4	25,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
n	87	88	83	87	87

Fonte: Autoras baseadas no inquérito por questionário.

Nos restantes níveis de iniciativas, ressalve-se que, pelo menos metade da amostra, evidencia desconhecimento das mesmas; a inexistência de desenvolvimento neste domínio ou a não verificação de qualquer impacto na própria organização. Assim, nos incentivos fiscais, 33% avaliam as iniciativas como tendo criado oportunidades para a organização, mas 23,9% afirmam não ter sido feito nada neste domínio e 18,2% consideram que as medidas desenvolvidas não tiveram qualquer impacto para a organização. Lembre-se que a não isenção fiscal constituiu um dos constrangimentos apontados pelos atores chave, nomeadamente aqueles da economia social, deduzindo-se o não reconhecimento do papel destas organizações e o dificultar da sua subsistência dentro do mercado. Os instrumentos de regulação de atividades, por exemplo o HACCP⁴, o transporte de crianças e a qualidade de produtos foram avaliados de forma mais negativa: 22,9% dos inquiridos consideram que estas iniciativas têm criado obstáculos, enquanto outros 22,9% afirmam que não tiveram impacto para a organização. No que toca às políticas e programas de formação profissional, 46% referem que as medidas tomadas têm criado oportunidades, embora 20,7% desconheçam qualquer medida nesta área e 18,4% não verifiquem qualquer impacto na organização. Por fim, quanto à existência de programas e projetos de enquadramento do setor⁵, 39,1% declaram o desenvolvimento de iniciativas que têm criado oportunidades para a organização, 25,3% afirmam que as medidas não apresentam qualquer impacto e 23% desconhecem qualquer medida. Depreendemos que, entre estes programas, o EQUAL seja o mais reconhecido, uma vez que no âmbito de entrevistas exploratórias realizadas aos atores chave do Terceiro Setor português foi destacado o seu relevo e as suas heranças, em termos de processos organizacionais e metodologias de intervenção. Tendo em conta estes resultados, podemos dizer que, em termos tendenciais, estamos perante um quadro representativo que demonstra iniciativas que criam impactos organizacionais, designadamente ao nível financeiro e de programas de formação profissional, reconhecendo um investimento do Estado a este respeito e uma assunção do alargamento das articulações entre ambas as

esferas, o que não invalida, ainda, que possamos considerar que a tradição da participação das entidades do Terceiro Setor tem muito a ver com uma prática de prestação de serviços, havendo todo um grande caminho a percorrer, no que respeita à efetiva participação nos processos de decisão política.

O inquérito procurou ainda entender *o posicionamento das entidades face a uma série de afirmações relativas ao papel do Estado português e suas relações com o Terceiro Setor*. Assim, relativamente à afirmação de que “o Estado tem desenvolvido políticas e legislação específicas para promoção e enquadramento de empreendedorismo social”, 43% das entidades consideram-na verdadeira, enquanto 33,7% consideram-na falsa. Os restantes 23,3 afirmam não saber. Os dados são relativamente concordantes com a questão anterior, relativa às oportunidades criadas pelas iniciativas de programas e projetos de enquadramento do setor. Contudo, parece haver algum desfasamento com os dados das entrevistas exploratórias, onde ficou claro a quase inexistência de políticas de fomento nesta área específica do empreendedorismo social. Na afirmação seguinte, exclui-se a orientação direta e imediata para o empreendedorismo social. Metade da amostra (50,6%) considera que “o Estado tem desenvolvido políticas e legislação que, mesmo não sendo específicas para a promoção e enquadramento do empreendedorismo social, têm indiretamente o efeito de o estimular”. 27,6% consideram a afirmação falsa e 21,8% declaram não saber. Pode-se depreender que há maior consenso sobre o caráter indireto do desenvolvimento político-legislativo e a natureza subsidiária do empreendedorismo social, no que respeita a políticas públicas. Esta é aliás a mesma conclusão retirada das entrevistas exploratórias: os atores chave têm maior conhecimento de políticas direcionadas para as suas áreas de intervenção do que propriamente orientações na área concreta do empreendedorismo social.

Também em consonância com os resultados das entrevistas, verificámos que a grande maioria das entidades (73,6%) considera desigual a relação que mantém com o Estado. Para estas entidades, é falsa a afirmação que o Estado se relaciona com as organizações do setor em plataformas de igualdade institucional. Esta desigualdade está intimamente relacionada com a ausência de diálogo e de reconhecimento do papel do Terceiro Setor, manifestada já pelos atores chave. Estes posicionamentos vão no sentido da *parceria por extensão*, identificada por Birkerhoff (2002 *apud* Dorner, 2008), e que caracteriza a relação desigual entre Estado e Terceiro Setor, em que é reconhecido ao segundo a incapacidade de influenciar as decisões. Ainda em consonância com os principais obstáculos identificados nas entrevistas exploratórias, 60,5% dos inquiridos consideram que o Estado fomenta relações de dependência com organizações congêneres, sobretudo financeiramente. Este modelo sugere a *dependência integrada* de Kuhnle e Selle (1992 *apud* Dorner, 2008), em que o Estado financia o setor e, por essa via, exerce o poder de o controlar. Esmagador é o peso (81,6%) das entidades que sublinham o aumento de exigências estatais face a organizações congêneres, sem contrapartidas de recursos. A título de exemplo, na entrevista realizada à Organização B, refere-se as exigências de requisitos de qualidade, ao nível das

instalações para as IPSS e da subsequente dificuldade das entidades em cumprir esses requisitos. Com menor expressão, embora de importante visibilidade, 58,6% consideram que o Estado tem desenvolvido mecanismos de apoio financeiro, que exigem complementos financeiros inoportáveis, impedindo o acesso das organizações a estes apoios.

Esta imagem algo negativa do Estado é reforçada quando se questiona o desenvolvimento de mecanismos de simplificação dos procedimentos burocráticos na relação com o Estado. Para metade (52,3%) das entidades não foi potenciada esta desburocratização. Ressalve-se, no entanto, os 36% que reconhecem a maior desburocratização. Pelo que foi referido até agora, delinea-se um setor dependente economicamente do Estado, não reconhecido enquanto parceiro e cujas exigências de regulação por parte dos corpos estatais parecem estar a aumentar sem correspondência às reais condições e recursos do setor.

Tendo em conta o posicionamento genérico positivo/negativo⁶ relativo à intervenção estatal (Quadro 2), percebemos facilmente algumas das tendências que têm marcado o desencontro entre ambas as esferas: o peso convincente das organizações que afirmam o aumento das exigências estatais para as entidades, sem contrapartidas ao nível dos recursos; as exigências de complementos financeiros inoportáveis e o fomento da dependência financeira. Este posicionamento face ao Estado é revelador das exigências estatais perante as organizações do Terceiro Setor, no que respeita às questões da sustentabilidade financeira. É ainda de salientar a referência a programas e legislação que indiretamente estimulam o empreendedorismo social. Em termos do posicionamento negativo face às dimensões analisadas, destaca-se o predomínio da referência à desigualdade institucional do Estado no relacionamento com as entidades do Terceiro Setor e, por fim, a recusa da afirmação da existência de mecanismos de simplificação dos procedimentos burocráticos.

Estas representações remetem, desde logo, para o tipo de entendimento das relações entre Estado e Terceiro Setor à escala portuguesa e, ainda, para a compreensão do papel do Estado e suas relações com o bem-estar social ao longo das décadas. Podemos considerar que estes posicionamentos vão de par com a afirmação de que a

“sociedade civil formal em Portugal tem vindo a ser constituída largamente por ação e sob a influência do próprio Estado. Herdeira de um passado de repressão e sem tempo para consolidar uma cultura de cidadania política e social, a sociedade civil portuguesa vem demonstrando algumas dificuldades de mobilização e organização autónoma em bases formais. No âmbito de projetos políticos de desinvestimento social e de devolução, tem sido o próprio Estado a chamar a si a tarefa de criar na sociedade civil estruturas formais para as quais possa concretizar essa devolução” (Lopes, 2000, p. 3).

Este quadro representacional vai também de encontro a Estivill quando este sustenta que o Terceiro Setor na Europa do Sul tem vindo a submeter-se a uma variação, profissionalização e qualificação de funções com uma maior dependência

relativamente ao setor público, dada a menor variação das fontes de financiamento e a crescente inscrição das suas atividades na assistência, na saúde, na inserção e na formação (Estivill, 2003). Também Fitoussi e Rosanvallon (1996) se referem ao «mal-estar» ligado ao político, que deverá ser apreendido a partir de outras constatações, nomeadamente a degradação da capacidade de regular económica e socialmente o sistema; e uma das maiores incapacidades parece, sem dúvida, a que está ligada à cristalização de laços de dependência das entidades do Terceiro Setor face ao Estado, numa associação clara a um *welfare mix* de natureza retrógrada (Lopes, 2000, p. 2).

Quadro 2 - Posicionamento das organizações face ao papel do Estado

	Positivo (%)	Negativo (%)
Tem desenvolvido políticas e legislação específicas de promoção e enquadramento de empreendedorismo social	44	56
Tem desenvolvido políticas e legislação que indiretamente estimulam o empreendedorismo social	65	35
Relaciona-se com o Terceiro Setor em plataformas de igualdade institucional	16	84
Fomenta relações de dependência com organizações como a sua, sobretudo via financeira	59	41
Tem desenvolvido mecanismos para simplificar procedimentos burocráticos	34	66
Tem aumentado as exigências a organizações como a sua, sem contrapartidas em termos de disponibilização de recursos	92	8
Tem desenvolvido mecanismos de apoio financeiro que exigem complementos financeiros inoportáveis, acabando por impedir o acesso a esses apoios	69	31

Fonte: Autoras baseadas no inquérito por questionário.

As entidades foram ainda questionadas sobre se a forma jurídica aplicável às suas organizações é facilitadora ou inibidora do seu desenvolvimento, sendo que 74,7% classificam-na de facilitadora. Revelando o acompanhamento dos desenvolvimentos políticos sobre o setor, 64,8% afirmam estar a par, nomeadamente da criação da CASES do CNES, etc. Confirma-se aqui, novamente, a informação já obtida no âmbito das entrevistas sobre o reconhecimento da CASES e do seu papel, no fomento à economia social.

Por fim, e ainda com recurso aos dados do inquérito, procuramos elencar os problemas políticos e legais que mais afetam as entidades inquiridas. De forma genérica, verifica-se que para cerca de metade da amostra, as atitudes hostis do público, o estatuto jurídico, a competição por parte das empresas lucrativas, o enquadramento fiscal e a ausência de parceiros válidos não afetam a organização. Os problemas que parecem afetá-las mais prendem-se com a atual conjuntura política de instabilidade (72,5%), o desajustamento das políticas públicas (66,7%), a debilidade da política de mecenato (54,8), a falta de consciência pública (54,1) e a legislação dispersa e incoerente (54,1%) (Quadro 3).

Foi também acrescentada outra ordem de problemas para termos a ideia do impacto que a questão da dependência económica ou a incapacidade para a sustentabilidade e autonomia económica trazem a estas entidades: 80,3% referem que a falta de doações individuais/empresariais afeta e/ou afeta muito a sua organização e 70,2%

acrescentam a falta de apoio financeiro estatal, revelador da fragilidade destas entidades no que toca à sua própria sobrevivência.

É relevante ainda adiantar que 50 das organizações consideram que deve ser o Estado o primeiro agente com a obrigação de apoiar financeiramente organizações congéneres. Em segundo lugar, 26 dos inquiridos consideram que é a própria organização que tem a obrigação de encontrar respostas financeiras para a sua sustentabilidade. A função de substituição e de complementaridade aos serviços e bens intrínsecos do Estado Providência está inerente a grande parte destas organizações e, por isso, o pressuposto da provisão financeira por parte do Estado estar totalmente normalizado nos seus discursos. Em jeito de conclusão, lembramos a ambivalência já referida nas palavras de Hespanha (2000) sobre a relação do Estado com estas iniciativas da sociedade civil: “Ao nível do discurso político, estes grupos de cidadãos são reconhecidos e valorizado o seu contributo para a resolução das questões sobre quem atuam (...) por parte dos serviços estatais foram, em regra, colocados todo o tipo de impedimentos legais e dificuldades burocráticas ao reconhecimento e aceitação dessas formas organizativas como entidades credíveis para negociar com o Estado regimes de cooperação, ou mesmo como suporte institucional dos serviços prestados às populações” (Hespanha, 2000, p. 129).

Quadro 3 - Representação acerca dos problemas que afetam as relações entre Estado e organizações

	Não afeta	Afeta pouco	Afeta	Afeta gravemente	n
Estatuto jurídico pouco claro	55,7	18,0	21,3	4,9	61
Mau enquadramento fiscal	47,8	20,9	19,4	11,9	67
Debilidade da política de mecenato	27,4	17,8	34,2	20,5	73
Existência de obstáculos à defesa de causas	31,3	21,9	37,5	9,4	64
Existência de obstáculos à afirmação como grupo de pressão	31,5	27,8	35,2	5,6	54
Desajustamento das políticas públicas	18,5	14,8	34,6	32,1	81
Legislação dispersa e incoerente	23,0	23,0	33,8	20,3	74
Competição por parte das políticas públicas	45,2	24,2	17,7	12,9	62
Falta de consciência pública	29,7	16,2	36,5	17,6	74
Instabilidade política	18,8	8,8	43,8	28,8	80
Atitudes hostis do público	54,5	25,8	15,2	4,5	66
Ausência de parceiros válidos	42,4	21,2	31,8	4,5	66
Falta de doações individuais/empresariais	11,8	7,9	46,1	34,2	76
Falta de apoio financeiro do governo	14,9	14,9	29,7	40,5	74

Fonte: Autoras baseadas no inquérito por questionário.

Nota Conclusiva

Tendo presente que o Terceiro Setor se vai modelando em função dos diferentes modelos sociais e é em simultâneo um produto sócio-histórico específico destes, terminamos o trabalho sistematizando os principais resultados obtidos por via da

abordagem intensiva e extensiva que realizamos. No cômputo das representações acerca do Estado e do Terceiro Setor no que diz respeito a orientações e instrumentos de política, e situando-nos na abordagem intensiva, é possível identificar um conjunto de obstáculos causadores de entropia nas relações entre o Estado e o Terceiro Setor. Em termos de tipificação, podemos identificar obstáculos legais relacionados com as seguintes dimensões: a ausência e a insuficiência de enquadramento legal do Terceiro Setor e da economia social; a falta de adaptabilidade de códigos e estatutos face às especificidades do setor; a diminuta proteção económico-fiscal, nomeadamente no que toca à questão da não isenção fiscal. Existem também obstáculos de natureza propriamente política e concretizados no carácter avulso e fragmentado das orientações políticas ao longo da última década e no reduzido diálogo e comunicação entre o Estado e as organizações do Terceiro Setor. No modelo proposto por Kuhnle & Selle (1992 *apud* Dorner, 2008), a comunicação ou ausência dela apresenta-se como uma dimensão fundamental no estabelecimento do grau de distanciamento da relação entre os atores.

O facto de mais de metade dos entrevistados (12), seis dos quais provenientes de organizações de cúpula, enfatizarem a secundarização e/ou indefinição do papel do Terceiro Setor por parte do Estado remete-nos para cenários de maior controlo estatal e de menor autonomia do setor, atestado também pelo obstáculo da dependência económica: a ausência de diversificação de fontes de financiamento e a escassez quotidiana de recursos com que estas instituições se deparam apresentam-se, igualmente, como obstáculos referidos pelos atores. Esta conjugação da ausência de diálogo com a dependência económica aponta para a tipologia da *dependência integrada* (Kuhnle & Selle, 1992 *apud* Dorner, 2008), mas também para os modelos de *resistência por via da neutralidade e da indiferença estatal* (Coston 1998 *apud* Dorner, 2008) e da *relação de extensão* (Brinkerhoff, 2002 *apud* Dorner, 2008), onde o Terceiro Setor se apresenta como o elemento mais fraco e com reduzida capacidade para escolher ou influenciar as decisões do poder estatal. É ainda de realçar, entre os constrangimentos identificados, a ausência de um sistema de avaliação e monitorização das instituições e seus impactos no tocante a iniciativas desenvolvidas, o que poderá conduzir a um descrédito das instituições, no sentido em que não se avalia o nível de investimento e o valor social gerado. Um último obstáculo enunciado situa-se na representação da inconsistência do setor, relativamente à definição comum e interna de objetivos e estratégias. Subjacente a esta inconsistência, encontra-se o próprio carácter do Terceiro Setor português, ou seja, a sua heterogeneidade, ora encarada pelo prisma da versatilidade e da plasticidade das respostas, ora como condicionante à partilha de objetivos comuns entre as organizações (Hespanha, 2000). Aliás, esta premissa é visível na panóplia de cenários desejáveis, apontados pelos atores chave. A heterogeneidade do setor pode também ajudar a explicar os diferentes graus de apropriação das políticas e orientações nacionais e europeias. Esta apropriação varia de acordo com os tipos de orientações, mais ou menos direcionados para os seus campos de atuação e de acordo com os impactos ao nível de cada organização em particular.

Olhando agora para os resultados do inquérito, ressalva-se a diversidade de percepções e posicionamentos, frequentemente ao arrepio dos estatutos e formas jurídicas que as diferentes organizações sociais podem assumir. Mais de metade da amostra (59,8%) avalia os subsídios e programas de apoio financeiro do Estado como criadores de oportunidades para a organização e quase metade (46%) avalia, da mesma forma, as políticas e programas de formação profissional. É de referir que para mais de metade da amostra não houve contacto direto ou indireto com as diferentes iniciativas avaliadas (com exceção das políticas e programas de apoio financeiro do Estado), ou por desconhecimento ou por considerar que nada tem sido feito ou, ainda, pelo inexistente impacto na organização. De não menosprezar a franja, rondando os 20% de entidades, que refere desconhecer medidas de enquadramento do setor e, com o mesmo peso amostral, desconhecer políticas e programas de formação profissional.

No que concerne ao grau de envolvimento e relação entre as entidades e o Estado, verifica-se que, mesmo reconhecendo a existência de políticas e de legislação específicas para o empreendedorismo social, é mais consensual considerar-se que o desenvolvimento político legislativo tem sido por via indireta. De forma geral, evidencia-se uma imagem negativa do Estado quando este promove relações de dependência financeira e exige complementos financeiros, que dificultam o acesso aos apoios. A acrescentar a esta imagem negativa, a inexistência de um processo de desburocratização. A maioria das entidades reconhece que o Estado não se relaciona com as entidades em igualdade institucional (73,6%) e que tem aumentado a exigência sem disponibilizar recursos (81,6%). Estes dados apontam para as desiguais oportunidades em termos de definição de políticas e capacidade de influenciar as decisões, demonstrando a fragilidade institucional do setor. A esta fragilidade acresce a dependência financeira. As entidades sugerem alguma ou muita dependência financeira face ao Estado (70,2% consideram a falta de apoio financeiro estatal como um problema que afeta a sua organização) e, ao mesmo tempo, mais de metade considera que o Estado deveria ser o 1º agente com a obrigação de apoiar financeiramente as organizações congéneres. Este cenário parece propor o modelo de *relacionamento de suplementaridade* de Kramer et al. (1993 *apud* Dorner, 2008), cujos serviços prestados pelas entidades do Terceiro Setor são iguais àqueles oferecidos pelo Estado, embora, no caso português, esta situação pareça resultar mais da incapacidade ou esvaziamento dos papéis tradicionais do Estado Providência e uma transferência desordenada destes papéis para o setor.

Resta, ainda, lembrar que a amostra considera que o estatuto jurídico funciona como facilitador do seu desempenho e encontra-se a par dos desenvolvimentos político-legislativos da economia social. Por fim, os problemas que mais afetam as organizações são a instabilidade política, o desajustamento das políticas públicas, a debilidade da política de mecenato, a falta de consciência pública e a legislação dispersa e incoerente.

Ainda que de natureza exploratória, estes resultados apontam para a necessidade de modelos de desenvolvimento económico e social alternativos, sobretudo tendo

em conta o panorama atual. Urge identificar os papéis consagrados às instituições do Terceiro Setor e fomentar o diálogo e a sua participação no processo de reflexão, conceção e concretização das decisões que afetam a sua autonomia e os seus campos de atuação. Importa ter em conta a heterogeneidade do setor, as suas vantagens e inconvenientes. O setor encontra-se dividido entre organizações mais vanguardistas, que procuram soluções alternativas em termos da sua sustentabilidade, áreas de atuação, estratégias e soluções e por organizações mais tradicionais, complementares ou substitutas das funções sociais inerentes ao Estado Providência. Urge discutir direções, posicionamentos e refletir sobre o tipo de modelo que se auspicie o mais capaz e sustentável para os cidadãos, potenciando-se ao mesmo tempo os mecanismos e modalidades de participação cívica e política, de forma a contribuir para o sentido de comunidade e para a legitimidade das estruturas políticas.

notas

- 1 A constatação da inexistência de políticas e/ou legislação diretamente associada à problemática em questão conduziu-nos à extensão dos critérios de análise às políticas direcionadas direta ou indiretamente para o terceiro sector e economia social, espaço eleito pela equipa para identificar a emergência do fenómeno em estudo. Para consulta dos programas políticos identificados ver Santos e Guerra (2013).
- 2 O uso dos diferentes conceitos prende-se com o sentido de identidade e pertença de cada entidade entrevistada face aos diversos termos existentes: economia social, terceiro sector; empreendedorismo social, economia solidária, etc. Para consulta detalhada destas diferenças concetuais e suas representações, ver capítulo 1.
- 3 Cf. Quadro 1 do cap. 11.
- 4 Sistema preventivo de controlo da segurança alimentar.
- 5 Qualificar o Terceiro Sector (Q3), Qualificar a intervenção social (Qual_IS), EQUAL, etc.
- 6 Foi realizada uma prova da binomial para cada item sob a hipótese de igualdade da distribuição pelas duas categorias de resposta. As categorias de resposta foram codificadas para sentido positivo/sentido negativo. São significantes a 1% as representações negativas sobre o Estado nas seguintes dimensões: f), c), g), d); é significativa a 5% a representação positiva sobre o Estado na dimensão geral. As dimensões a) e e) não são estatisticamente significativas.

referências bibliográficas

- Brinkerhoff, J. M. (2002). Government-Nonprofit Partnership: a defining framework. *Public Administration and Development*, 22, 19 -30.
- Coston, J. M. (1998). A Model and Typology of Government: NGO Relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27 (3), 358-382.
- Dörner, W. (2008). *A tool for charting out the relationships between government and third sector organizations in various national settings: applying social network analysis to national action plans to flight poverty*. Paper presented in the 8th International Conference of the International Society for Third Sector Research (ISTR), 2nd EMES-ISTR European Conference, Barcelona.
- Estivill, J. (2003). *Panorama de la lucha contra la exclusión social*. Madrid: Oficina Internacional del Trabajo.
- Ferreira, S. (2000). *As sociedades nacionais perante os processos de globalização. O papel das organizações do terceiro setor na reforma das políticas públicas de proteção social*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Ferreira, S. (2004). O papel de movimento social das organizações do terceiro setor em Portugal. In. *Atas do IV Congresso Português de Sociologia: Sociedade Portuguesa: Passados Recentes, Futuros Próximos*. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia.
- Fitoussi, J.-P. & Rosanvallon, P. (1996). *Le Nouvel Age des Inégalités*. Paris: Editions du Seuil.
- Franco, R., Sokolowski, W., Hairel, E. & Salamon, L. (2005). *O setor não lucrativo português numa perspetiva comparativa*. Porto: Universidade Católica Portuguesa e Johns Hopkins University.
- Guerra, P. & Santos, M. (2013). *Políticas de empreendedorismo social em Portugal. Work in progress*. Novembro. Retirado a 17 de fevereiro, 2014, de <http://www.empsoc.net/>
- Hespanha, P. (2000). *Entre o Estado e o Mercado. As fragilidades das Instituições de Proteção Social em Portugal*. Coimbra: Quarteto.
- Joaquim, H. (2007). *O serviço social na dinâmica organizacional dos centros sociais paroquiais*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa.
- Kramer, R. M., Lorentzen, H., Melief, W. B. & Pasquinelli, S. (1993). *Privatization in four European countries: Comparative studies in government: third sector relationships*. New York: Sharpe.
- Kuhnle, S. & Selle, P. (1992). Government and Voluntary Organizations: a relational perspective. In Kuhnle & Selle (Eds.), *Government and Voluntary Organizations: a relational perspective*. Avebury: Aldershot.
- Laville, J.-L. (2000). Le tiers secteur. Un objet d'étude pour la sociologie économique. *Sociologie du Travail*, 42(4), 531-550.
- Lopes, A. (2000). Organizações não governamentais, políticas sociais e desenvolvimento organizacional: welfare mixes em Portugal no domínio da luta contra o VIH/SIDA. In. *Atas do IV Congresso Português de Sociologia: Sociedade Portuguesa: Passados Recentes, Futuros Próximos*. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia.
- Mair, J. & Marti, I. (2006). Social entrepreneurship research: A source of explanation, prediction and delight. *Journal of World Business*, (41), 36-44.

Najam, A. (2000). The four C's of Third Sector: Government relations - cooperation, confrontation, complementarity, and co-optation. *Nonprofit Management & Leadership*, 10(4), 375-396.

Parente, C. (2012). Qualified employment in the third sector in Portugal. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 21(1), 257-276.

Parente, C., Lopes, A. & Marcos, V. (2012). Perfis de empreendedorismo social: pistas de reflexão a partir de organizações do terceiro setor nacionais. In: *Atas do VII Congresso Português de Sociologia*. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia.

Parente, C., Santos, M., Marcos, V., Veloso, L. & Costa, D. (2012). Perspectives of social entrepreneurship in Portugal: Comparison and Contrast with International Theoretical Approaches. *International Review of Social Research*, 2(2), 103-124.

Perista, H. (2001). Portugal. Cooperatives for rehabilitation of people with disabilities. In Carlos Borzaga & Jacques Defourny (Eds.), *The emergence of social enterprise* (pp. 192-202). Londres: Routledge.

Quintão, C. (2004). *Terceiro Setor: elementos para referência teórica e conceitual*. Comunicação apresentada no V Congresso Português de Sociologia. Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Ação; Atelier: Mercados, Emprego e Trabalho. Braga: Associação Portuguesa de Sociologia.

Quintão, C. (2011). O terceiro setor e a sua renovação em Portugal: uma abordagem preliminar. *IS Working Paper*, 2 (nova série).

Santos, B. (1994). *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Afrontamento.

Santos, B. (1999). A reinvenção solidária e participativa do Estado. *Oficinas do CES*, (134).

Young, D. R. (1999). Complementary, supplementary or adversarial: A theoretical and historical examination of government-nonprofit relations in the U.S. In E. T. Boris and C. E. Steurele (Eds.), *Government and nonprofit organizations: The challenges of civil society*. Washington, DC: The Urban Institute.

Young, D. R. (2000). Alternative models of government- nonprofit relations: theoretical and international perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 149-172.